

BAB II

TINJUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Kesejahteraan

Konsep negara kesejahteraan pertama kali muncul pada abad 20. Menurut Krenenburg yang dimaksud dengan negara kesejahteraan adalah negara bukan hanya untuk penguasa atau golongan tertentu tetapi untuk mensejahterkan seluruh rakyat dalam negara.²⁵ Pendapat krenenburg salah satunya didasari oleh kepentingan ekonomi pada abad ke 19, dimana bisnis, perdagangan dan pertanian hanya dikuasai oleh segelintir orang, yaitu kaum bangsawan sehingga terjadi kesenjangan ekonomi. Dengan demikian dalam konsep negara kesejahteraan negara dituntut hadir dalam bidang ekonomi dan nanti juga dituntut untuk hadir dalam semua sendi kehidupan masyarakat. Hal ini untuk mewujudkan tujuan dari konsep negara kesejahteraan yaitu untuk mensejahterkan rakyat, melalui peran serta langsung dalam kegiatan-kegiatan kehidupan bermasyarakat.²⁶ Dalam konsep negara kesejahteraan, negara memiliki peranan yang sangat penting untuk mewujudkan kesejahteraan untuk rakyatnya, bahkan masyarakat secara umum dapat memperoleh kesejahteraan atau tidak tergantung dari peranan negara dalam mewujudkan kesejahteraan.

Adapun Ciri-Ciri dari negara kesejahteraan adalah sebagai berikut:

²⁵ Isrok dan Dhia Al-Uyun, **Ilmu Negara (berjalan dalam dunia abstrak)** UB Press, Malang, 2010 hlm 23.

²⁶ Soehino, **Asas-Asas Hukum Tata Negara**, Liberty, Yogyakarta, hlm 196. 2000.

“ (1) pemisahan kekuasaan untuk mencegah terjadinya kekuasaan mutlak yang mendorong terjadinya penyalaggunaan kekuasaan (power tends to corrupt, power abosloutly corrupt absolutly), (2) Negara dapat berperan aktif dalam penyelegaraan kepentingan rakyatnya yang berkaitan dengan bidang ekonomi, sosial dan budaya. (3) negara kesejahteraan mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil. (4) Adanya kecenderungan peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak, hal ini dikarenakan semakin luas peranan negara dalam bidang kehidupan (5) sebagai konsekuensi dari hal-hal dikemukakan di atas. Maka dalam konsep negara kesejahteraan hak milik tidak dianggap lagi sebagai hak mutlak, akan tetapi dipandang sebagai fungsi sosial, ini berarti terdapat batas-batas dalam kebebasan penggunaan.”²⁷

Ciri-ciri inilah yang harus dimiliki oleh suatu negara yang menggunakan konsep negara kesejahteraan termasuk negara Indonesia.

Negara Indonesia termasuk dalam tipe negara kesejahteraan, hal ini dapat dilihat dalam pembukaan alinea ke 4 UUD NRI 1945 yang merupakan kesepakatan luhur (*modus vivendi*) para pendiri bangsa Indonesia bahwa salah satu cita hukum negara Indonesia (*rechtside*) adalah memajukan kesejahteraan sosial.²⁸ Memajukan kesejahteraan umum sangat erat kaitanya dengan konsep negara kesejahteraan. Selanjutnya untuk mengkonkritasi hal tersebut maka dalam pasal 33 (3) UU NDRI 1945 mengatakan bahwa segala sumber daya alam yang berada diwilayah negara Indonesia adalah milik negara Indonesia dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat indonesia. Hal inilah yang membuktikan bahwa negara Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan karena segala potensi sumber daya alam negara Indonesia diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

²⁷ Ridwan HR, **Hukum Adminstrasi Negara**, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 13.

²⁸ Moh Mahfud MD, **Perdebatan Hukum Tata Negara**, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm 3.

Hal ini termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dibidang pertambangan, khususnya mineral radioaktif. Seperti yang telah diketahui bersama mineral radioaktif adalah sumber daya alam yang tidak dapat untuk diperbaharui (*unrenewable resource*) oleh karena itu pengelolaanya harus ditujukan untuk kepentingan rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 yang memuat norma dasar hukum negara Indonesia (*staatsfundamental norm*). Dengan demikian bahwa segala pengaturan sumber daya mineral radioaktif harus disesuaikan dengan UU NRI 1945.

Sehingga dalam penelitian ini teori negara kesejahteraan berguna sebagai pisau analisis untuk menentukan kedudukan UU Minerba dengan UU ketenaganukliran berkaitan dengan pertambangan mineral radioaktif, dalam pengaturan kedua undang-undang tersebut mana lebih bisa mengakomodir tujuan negara Indonesia, yaitu salah satunya untuk mensejahterakan rakyat Indonesia. Dengan demikian diperlukan suatu perangkat undang-undang yang komperhensif untuk mewujudkan kesejahteraan umum rakyat Indonesia.

B. Ilmu Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-Undangan menurut pendapat Sjaak Van Der Tak adalah hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat negara yang berwenang berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum.²⁹ Indonesia Sebagai negara yang setiap kebijakannya berlandaskan atas aturan hukum (*rechtsstaat*), aspek legalitasnya yang menjadi unsur elementer harus dipenuhi, maka seluruh aspek dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan wajib mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁰ Sedangkan pengertian perundang-undangan menurut pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Perundang-Undangan 2011) yaitu:

“peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Kekuasaan dalam membentuk undang-undang menurut pasal 20 ayat 1 UUD NRI 1945 berada di tangan DPR RI. Sedangkan di daerah tingkat provinsi, kota dan kabupaten terdapat dewan perwakilan rakyat daerah (selanjutnya disebut DPRD). walaupun dalam praktik pemerintah bersama dengan DPR RI memiliki kewenangan pembentukan undang-undang, karena pemerintah berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang walaupun pengesahan membutuhkan persetujuan DPR. Dalam kurung waktu 5 tahun DPR bersama dengan pemerintah

²⁹ Aziz Syamsudin, **Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 19

³⁰ Zamroni, **Pengujian Peraturan Daerah: Sebuah Telaahan Kritis Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10** No. 3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2013, hlm 17.

dengan mempertimpangkan kebutuhan dan keinginan yang berkembang didalam masyarakat mengusulkan suatu perundang-undang apa yang akan mereka buat dan dituangkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas). Prolegnas inilah yang menjadi patokan kerja DPR RI undang-undang mana yang harus mereka legislasikan.

Sedangkan muatan materi suatu undang-undang menurut J.J Rousseau harus memuat kehendak umum (*volonte generale*) seluruh rakyat sehingga rakyat patuh terhadap undang-undang karena mencerminkan keinginan mereka.³¹ Di negara Indonesia keinginan rakyat terlembagakan pada DPR RI sehingga materi muatan dalam undang-undang harus bisa merepresentasikan keinginan publik.

Pembentukan undang-undang menurut Prof. Jimly Asshiddiqie menyangkut beberapa kegiatan, yaitu:

“prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation), pembahasan rancangan undang-undang (law making process), persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment approval), dan pemberian persetujuan pengikat atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding document).”³²

Pasal 7 ayat 1 UU Perundang-Undangan 2011, disebutkan hieraki peraturan perundang-undangan. Menurut teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yang diungkapkan oleh Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hieraki sehingga norma yang lebih rendah bersumber dengan

³¹ I Dewa Gede Atmadja, **Ilmu Negara**, Setara Press, Malang, 2012, hlm 17.

³² Jimly Asshiddiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II**, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 34

norma yang lebih tinggi, begitu seterusnya hingga pada norma dasar (*grundnorm*).³³ Hans Nawiasky salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori jenjang norma, dimana Hans Nawiasky membagi menjadi 4 kelompok yaitu (1) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), (2) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara), (3) *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal), (4) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom). Hans Nawiasky berpendapat pembagian norma hukum dalam negara terbagi dalam empat kelompok besar tersebut, dimana norma tersebut hukum tersebut berjenjang mulai dari norma fundamental negara hingga aturan pelaksana, dan norma yang dibawahnya harus bersumber pada norma yang diatasnya begitu dan seterusnya.

Namun sering kali satu peraturan undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lain tidak saling sesuai atau malah saling bertentangan, hal ini mengakibatkan terjadinya konflik hukum antar peraturan perundang-undangan. permasalahan ini dapat diselesaikan melalui asas-asas hukum konflik peraturan perundang-undangan. Adapun 3 asas hukum penyelesaian konflik peraturan perundang-undangan (1) *lex superior derogat legi inferiori* (hukum yang derajatnya lebih tinggi mebatalkan hukum yang derajatnya lebih rendah), (2) *lex specialis derogat legi generalis* (hukum yang lebih khusus membatalkan hukum yang umum), (3) *lex posterior derogat legi priori* (hukum yang baru membatalkan hukum yang lama)³⁴.

³³ Maria Farida Indrati S, **Ilmu Perundang-Undangan**, Kanisius, Jakarta, 2007, hlm 25.

³⁴ Achmad Sodiki, **Politik Hukum Agraria**, Jakarta, Konstitusi Press, 2013, hlm 44.

Teori Ilmu perundang-undang diperlukan dalam penelitian ini untuk menentukan bentuk kedudukan antara UU Minerba dengan UU Ketenaganukliran, hal ini dikarenakan kedua undang-undang tersebut mengatur mengenai mineral radioaktif akan tetapi pengaturan yang terdapat dalam undang-undang tersebut saling tumpang tindih. Sehingga menimbulkan konflik peraturan perundang-undangan.